

**EDUCAÇÃO INFANTIL – UNIVERSALIZAÇÃO E QUALIDADE DAS
VAGAS QUE DEVEM SER OFERECIDAS POR MEIO DE CRECHES
PELO PODER PÚBLICO**

Monografia acerca da universalização e qualidade
das vagas que devem ser oferecidas por meio de
creches pelo Poder Público

Rio de Janeiro, junho de 2012

Resumo:

A educação infantil é um direito social da criança. É a primeira formação e, segundo educadores, a que mais tem influência sobre o desenvolvimento do ser humano. É uma forma de possibilitar a plena formação do cidadão. A lei estabelece que para atuar em outras modalidades de ensino, o município deve atender plenamente o ensino fundamental e a educação infantil. É condição formal que determina a atuação do gestor. Ao administrador público municipal não é dada a opção de não acatar obrigação constitucional, nem conferida a discricionariedade de preterir o investimento em educação infantil para custear outros gastos que não sejam prioritários em detrimento desta. O atendimento à educação infantil deve ocorrer não só diretamente, com a remuneração digna dos profissionais, disponibilização de recursos físicos e planejamento didático de alto nível, mas, inclusive, mediante fornecimento satisfatório de material didático escolar, transporte escolar, alimentação e assistência à saúde. É necessário o cumprimento de metas quantitativas e qualitativas em oferecimento de vagas de educação infantil para a população, bem como consequente e tempestiva avaliação pelos governos e pela sociedade dos serviços prestados e dos serviços não oferecidos.

Palavras-chave:

Educação Infantil. Creche. Discricionariedade. Vagas. Qualidade. Plano Nacional de Educação. Desigualdade Social. Gestão Pública. Governança.

Abstract:

Early childhood education is a social right of the child. It is the first formation and, according to educators, has the most influence on the development of human beings. It is a way of enabling the full formation of the citizen. The law stipulates that to operate in other learning modalities, the municipality must take full account of the elementary school and preschool. It is formal condition that determines the performance of the manager. To the municipal administrator is not given the option of not fulfilling this constitutional requirement, as the discretionarity of neglecting investment in early childhood education to cover other expenses that are not priority over this one.

The attention to early childhood education should occur not only directly, with dignified remuneration of professionals, provision of physical resources and high level teaching planning, but also by providing satisfactory school textbooks, school transportation, food and health care. It is necessary to achieve quantitative and qualitative goals in offering posts for early childhood education for the population as well as consequential and in-time assessment by governments and society of services provided and services not offered

Keywords:

Early Childhood Education. Nursery. Discretion. Jobs. Quality. National Education Plan. Social Inequality. Public Management. Governance.

1 – Introdução

Apressadas metas de disponibilização de vagas para o ensino fundamental nos últimos governos praticamente conseguiram suprir toda demanda, malgrado a qualidade da educação ser ainda muito precária na maioria dos estabelecimentos públicos. Primeira etapa da educação básica, a educação infantil no Brasil apresenta não só precária qualidade, mas insuficiência de vagas, prejudicando sobremaneira aos que recorrem por tal serviço público essencial.

Sabe-se hoje que a não disponibilização de vagas para a educação infantil é fator preponderante para a perpetuação da miséria e da desigualdade social. Pesquisa elaborada pelo Centro de Políticas Sociais, vinculado ao Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, intitulada *Educação da Primeira Infância*, realizada em 5.500 (cinco mil e quinhentos) municípios do país em dezembro de 2005¹, destacou, em linhas gerais, que a ausência de investimentos em educação infantil gera graves e danosos efeitos para a sociedade, além de aumentar sobremaneira os gastos governamentais objetivando amenizar problemas bastante agravados por tal condição.

Outro estudo anterior realizado no Brasil, promovido pelo Banco Mundial e pelo IPEA (2001)², utilizou dados do IBGE para calcular os efeitos da frequência à pré-escola. A pesquisa baseou-se em dados sobre a situação escolar de uma amostra da população entre 25 (vinte e cinco) e 64 (sessenta e quatro) anos de idade objetivando para avaliar retrospectivamente os efeitos dessa variável sobre a escolaridade, o emprego e o estado nutricional dos sujeitos. As conclusões apontaram para um efeito

1 – NERI, Marcelo; CUNHA, Flávio; e HECKMAN, James. **A Educação da Primeira Infância**. Centro de Políticas Sociais vinculado ao Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas. 2005. Disponível em: <<http://www4.fgv.br/cps/simulador/infantil/index.htm>>. Acesso em 04 de dez 2011.

2 – WORLD BANK. **Brazil Early Child Development: a focus on the impact of preschools**. Report n.º 22841-BR. 2001. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/10/12/000094946_0110030400452/Rendered/PDF/multi0page.pdf>. Acesso em 06 de mar. 2012.

significativo da frequência à pré-escola sobre a escolaridade dos indivíduos (série completada e repetências), controladas as variáveis de origem socioeconômica.

O aumento da criminalidade e a má formação profissional são eventos identificáveis que poderiam ser minimizados com o adequado incentivo à educação infantil. Sem investimentos em educação infantil, o poder público arca com uma conta mais cara para cada geração de desassistidos, como, por exemplo, em pesadas despesas com programas sociais de transferência de renda e de segurança pública; manutenção de presídios; importação de tecnologia; gastos com saúde (tanto pela não elevação do discernimento de cuidado com a saúde como pela elevação de níveis de acidentes por maior desconhecimento de causas e conseqüências – acidentes domésticos e de trânsito, por exemplo); aumento da corrupção; entre outros.

O poder público ainda não prioriza o atendimento da educação básica municipal quando formula suas políticas públicas, principalmente perante a reprimida demanda por educação infantil. Faz-se urgente o alcance da plena disponibilização de vagas em creches e pré-escolas para toda a população em idade de frequentá-las, com níveis indispensáveis de qualidade e mediante fixação de metodologia transparente de avaliação quanto à eficiência, economicidade, eficácia e efetividade mediante ampla participação da sociedade, principalmente das famílias assistidas. São necessárias ferramentas que possibilitem a participação de todos nas tomadas de decisão quando da execução e planejamento dos programas governamentais. Neste ambiente, o gestor público deve entender a essencialidade do adequado atendimento da demanda da educação infantil, devendo, inclusive, ser submetido ao cumprimento de metas quantitativas e qualitativas, no papel de executor da real vontade e necessidade da população.

2 – A evolução da educação infantil no Brasil

A Carta de 1946 passou a estabelecer um limite mínimo de 20% (vinte por cento) a ser observado pelos municípios para aplicação em despesas em educação, tendo como base de cálculo a *renda resultante dos impostos*. Já a Constituição Federal de 1967 previa a intervenção do Estado nos municípios quando estes não aplicassem o mínimo de 20% (vinte e cinco por cento) da *receita tributária municipal* (art. 15 da Constituição Federal de 1967), base de cálculo esta inferior à estabelecida na Carta de 1946 (*renda resultante dos impostos*). Em 1983, por meio da Emenda n.º 24/83, foi incluído o §4º do art. 176, que diferenciava da base de cálculo pelo art. 15, retornando, agora, a base de cálculo de receitas *resultante de impostos* (incluídas, portanto, as transferências constitucionais), mais ampla, além de majorar o percentual mínimo para de 25% (vinte e cinco por cento).

Relevantes e pioneiras regulamentações no trato da educação infantil foram trazidas quando da promulgação da Constituição Federal em 1988; por ocasião da edição do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei Federal 8.069/90); e com a chamada *Lei Darcy Ribeiro* (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei Federal n.º 9.394/96), esta última precedida pelo *Plano Decenal de Educação para Todos*, de 1993. A educação infantil passava a ser tratada pela legislação pátria como um direito da criança, assim como um dever do Estado em disponibilizar todos os meios possíveis para o regular atendimento da demanda.

Quanto à educação infantil, a garantia de gratuidade foi estendida para creches e pré-escolas, consoante art. 208, inciso IV c/c art. 206, inciso IV, ambos da Constituição Federal, outro ponto importante e inovador acolhido pela Carta Magna. Vê-se na nova carta constitucional, bem como nas alterações posteriores (Emendas n.ºs 11/96, 14/96, 19/98, 53/06 e 59/09), ferramentas mais elaboradas que objetivam fomentar a efetividade e a eficiência das ações de atenção à educação.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em seu artigo 29, define o que é *educação infantil*, estabelecendo, pela primeira vez na história brasileira, que esta é a primeira etapa da *educação básica*.

A creche e a pré-escola são equipamentos educacionais e de assistência. Uma das características da nova concepção de educação infantil trazida pela Constituição Federal de 1988 (e posteriores alterações), assim como pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, reside na integração das funções de *cuidar e educar*.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foi estabelecido um limite mínimo de recursos a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino, em nível municipal, correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) da receita tributária arrecadada pelos municípios, repetindo o mesmo mecanismo adotado desde a Constituição de 1946. A base de cálculo deste limite na Carta de 1988, no entanto, foi ampliada, tendo em vista que a distribuição tributária estabelecida na referida Carta Constitucional impactou muito positivamente as receitas dos municípios brasileiros.

Mediante a estabilização da moeda no país, a partir de meados de 1994, tal limite constitucional mínimo de gastos com educação passou a ganhar maior importância para a sociedade civil e para os órgãos de controle externo, haja vista que até então o aumento dos preços em ambiente inflacionário agudo prejudicava sobremaneira a verificação dos resultados de gestão dos entes públicos. Assim, passou-se a acompanhar com mais rigor o cumprimento mínimo de gastos com educação no Brasil. Ainda restava, entretanto, a fixação e o aprimoramento de metas para a educação infantil, bem como do indispensável acompanhamento da qualidade dos serviços de educação prestados à população.

Em 1996, objetivando atacar principalmente o déficit de vagas no ensino fundamental, foi estabelecido o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – **FUNDEF** por meio da Lei Federal n.º 9.424/96. Nos anos seguintes observou-se que o percentual de vagas disponibilizadas pelo poder público aumentou substancialmente o atendimento da demanda de ensino fundamental, mas o atendimento da educação infantil ainda se encontrava bastante precário. Mediante a transformação do **FUNDEF** em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – **FUNDEB** em 2007 (Lei Federal n.º 11.494/07), os entes municipais puderam utilizar tais recursos vinculados no custeio da educação infantil. O que antes era destinado a atender o ensino fundamental passou a compreender toda a educação básica.

3 – Objetivos da educação infantil

A educação infantil, apesar de não obrigatória até os 3 (três) anos de idade, constitui-se em direito da criança e objetiva proporcionar condições adequadas para o desenvolvimento do bem-estar infantil. Espera-se, com isso, o pleno desenvolvimento físico, motor, emocional, social, intelectual e a ampliação de experiências. Assim, o objetivo da educação infantil não pode se restringir à guarda da criança enquanto os pais estão em atividades laborativas. As crianças que vivenciam essa oportunidade de educação infantil com qualidade possuem muito mais chances de ingressar em condições mais evoluídas no posterior e/ou concomitante processo de alfabetização.

Interessante ressaltar que, apesar da Lei de Diretrizes e Bases da Educação estabelecer no art. 30, inciso I, o atendimento em creche para crianças de até 3 (três) anos de idade, na verdade a recepção ocorre em tais unidades até os 3 (três) anos e 11 (onze) meses, tendo em vista que o ingresso na pré-escola só pode ocorrer a partir dos 4 (quatro) anos de idade.

Após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação no ano de 1996 (em 1998), o Ministério da Educação expôs relevantes orientações de atendimento à educação infantil por meio dos trabalhos “*Subsídios para o credenciamento e o funcionamento das instituições de educação infantil*” e “*Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil*”. O *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil*³ de 1998 (documento elaborado em três volumes) expõe em seus motivos:

Considerando a fase transitória pela qual passam creches e pré-escolas na busca por uma ação integrada que incorpore às atividades educativas os cuidados essenciais das crianças e suas brincadeiras, o Referencial pretende apontar metas de qualidade que contribuam para que as crianças tenham um desenvolvimento integral de suas identidades, capazes de crescerem como cidadãos cujos direitos à infância são reconhecidos. Visa, também, contribuir para que possa realizar, nas instituições, o objetivo socializador dessa etapa educacional, em ambientes que propiciem o acesso e a ampliação, pelas crianças, dos conhecimentos da realidade social e cultural.

Este documento é fruto de um amplo debate nacional, no qual participaram professores e diversos profissionais que atuam diretamente com as crianças, contribuindo com conhecimentos diversos provenientes tanto da vasta e longa experiência prática de alguns, como da reflexão acadêmica, científica ou administrativa de outros. Ele representa um avanço na educação infantil ao buscar soluções educativas para a superação, de um lado, da tradição assistencialista das creches e, de outro, da marca da antecipação da escolaridade das pré-escolas. O Referencial foi concebido de maneira a servir como um guia de reflexão de cunho educacional sobre objetivos, conteúdos e orientações didáticas para os profissionais que atuam diretamente com crianças de zero a seis anos, respeitando seus estilos pedagógicos e a diversidade cultural brasileira.

No volume 1 do *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil*, pág. 63, o Ministério da Educação expõe que as instituições de atendimento à educação infantil devem se organizar de forma a permitir o desenvolvimento das seguintes capacidades:

A prática da educação infantil deve se organizar de modo que as crianças desenvolvam as seguintes capacidades:

- desenvolver uma imagem positiva de si, atuando de forma cada vez mais independente, com confiança em suas capacidades e percepção de suas limitações;
- descobrir e conhecer progressivamente seu próprio corpo, suas potencialidades e seus limites, desenvolvendo e valorizando hábitos de cuidado com a própria saúde e bem-estar;

3 - BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto/Secretaria de Educação Fundamental. Referencial curricular nacional para a educação infantil. MEC/SEF, Brasília. 1998. 3v.

- estabelecer vínculos afetivos e de troca com adultos e crianças, fortalecendo sua auto-estima e ampliando gradativamente suas possibilidades de comunicação e interação social;
- estabelecer e ampliar cada vez mais as relações sociais, aprendendo aos poucos a articular seus interesses e pontos de vista com os demais, respeitando a diversidade e desenvolvendo atitudes de ajuda e colaboração;
- observar e explorar o ambiente com atitude de curiosidade, percebendo-se cada vez mais como integrante, dependente e agente transformador do meio ambiente e valorizando atitudes que contribuam para sua conservação;
- brincar, expressando emoções, sentimentos, pensamentos, desejos e necessidades;
- utilizar as diferentes linguagens (corporal, musical, plástica, oral e escrita) ajustadas às diferentes intenções e situações de comunicação, de forma a compreender e ser compreendido, expressar suas idéias, sentimentos, necessidades e desejos e avançar no seu processo de construção de significados, enriquecendo cada vez mais sua capacidade expressiva;
- conhecer algumas manifestações culturais, demonstrando atitudes de interesse, respeito e participação frente a elas e valorizando a diversidade.

Mais recentemente, o Plano Nacional de Educação de 2001-2010 (Lei Federal n.º 10.172/2001) determinou a adoção dos seguintes objetivos educacionais para a educação infantil (creches e pré-escolas):

[...]

Por determinação da LDB, as creches atenderão crianças de zero a três anos, ficando a faixa de 4 a 6 para a pré-escola, e deverão adotar objetivos educacionais, transformando-se em instituições de educação, segundo as diretrizes curriculares nacionais emanadas do Conselho Nacional de Educação. Essa determinação segue a melhor pedagogia, porque é nessa idade, precisamente, que os estímulos educativos têm maior poder de influência sobre a formação da personalidade e o desenvolvimento da criança. Trata-se de um tempo que não pode estar descuidado ou mal orientado. Esse é um dos temas importantes para o PNE.

[...]

Para orientar uma prática pedagógica condizente com os dados das ciências e mais respeitosa possível do processo unitário de desenvolvimento da criança, constitui diretriz importante a superação das dicotomias creche/pré-escola, assistência ou assistencialismo/ educação, atendimento a carentes/educação para classe média e outras, que orientações políticas e práticas sociais equivocadas foram produzindo ao longo da história. Educação e cuidados constituem um todo indivisível para crianças indivisíveis, num processo de desenvolvimento marcado por etapas ou estágios em que as rupturas são bases e possibilidades para a seqüência. No período dos dez anos coberto por este plano, o Brasil poderá chegar a uma educação infantil que abarque o segmento etário 0 a 6 anos (ou 0 a 5, na medida em que as crianças de 6 anos ingressem no ensino fundamental) sem os percalços das passagens traumáticas, que exigem "adaptação" entre o que hoje constitui a creche e a pré-escola, como vem ocorrendo entre esta e a primeira série do ensino fundamental.

Jaqueline Delgado Paschoal e Maria Cristina Gomes Machado⁴ mencionam 3 (três) importantes objetivos da educação infantil, citando Vital Didonet (PASCHOAL e MACHADO, 2009, apud DIDONET, 2001). A vertente **social** tal qual o escopo **educativo** passam a ser acompanhados do objetivo **político**, a saber:

Objetivo Social: associado à questão da mulher enquanto participante da vida social, econômica, cultural e política;

Objetivo Educativo: organizado para promover a construção de novos conhecimentos e habilidades da criança;

Objetivo Político: associado à formação da cidadania infantil, em que, por meio deste, a criança tem o direito de falar e de ouvir, de colaborar e de respeitar e ser respeitada pelos outros.

Matemático, economista, professor da Fundação Getúlio Vargas e coordenador do Grupo de Estudos de Aprendizagem Infantil da Academia Brasileira de Ciências, Aloísio Araújo ressalta a importância da educação nos primeiros anos de vida das crianças, consoante entrevista dada ao Jornal *O Globo*, por meio de telefone e publicada no dia 13 de dezembro de 2009⁵. Na referida entrevista, defende investimentos na educação infantil, especialmente nos primeiros anos de vida, quando se forma o cérebro das crianças. As crianças que recebem mais estímulos cognitivos até os 4 (quatro) anos de vida, chegam à escola com melhores condições aprender. Aloísio também defende a obrigatoriedade do ensino para famílias em situação de risco social e econômico, sugerindo uma associação ao programa *Bolsa Família* do governo federal.

4 - PASCHOAL, Jaqueline Delgado e MACHADO, Maria Cristina Gomes. **A História da Educação Infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional**. Revista HISTEDBR *Online*. Campinas, SP. n.33, p.78-95. mar.2009. ISSN: 1676-2584.

5 - ARAÚJO, Aloísio. **Depois de 4 anos, a escola não recupera mais**. *O Globo*, mai. 2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/blogs/educacao/posts/2009/12/15/depois-de-4-anos-escola-nao-recupera-mais-250279.asp>>. Acesso em: 26 jan. 2012.

Em 2006, o Ministério da Educação sintetizou os principais fundamentos para o monitoramento da qualidade da educação infantil no documento *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*, documento este que expõe os padrões e referências (indicadores e parâmetros) de qualidade para a Educação Infantil a serem utilizados por todas as instituições afetas à educação infantil.

Em 2009, o Ministério da Educação publicou uma cartilha intitulada “*Critérios para um Atendimento em Creches que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças*”⁶. Tal documento estabeleceu e reafirmou importantes pontos de referência em qualidade (indicadores) para o atendimento de creches, tais como:

- Direito à brincadeira;
- Direito à atenção individual;
- Direito a um ambiente aconchegante, seguro e estimulante;
- Direito ao contato com a natureza;
- Direito a higiene e à saúde;
- Direito a uma alimentação sadia;
- Direito a desenvolver sua curiosidade, imaginação e capacidade de expressão;
- Direito ao movimento em espaços amplos;
- Direito à proteção, ao afeto e à amizade;
- Direito a expressar seus sentimentos;
- Direito a uma especial atenção durante seu período de adaptação à creche;
- Direito a desenvolver sua identidade cultural, racial e religiosa.

No mesmo ano (2009), o Ministério da Educação publicou o projeto “*Indicadores da Qualidade na Educação Infantil*”⁷. Consta proposta de auto-avaliação dos seguintes aspectos (dimensão e indicadores) em tal trabalho:

1 – PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL

- 1.1. Proposta pedagógica consolidada;
- 1.2. Planejamento, acompanhamento e avaliação;
- 1.3. Registro da prática educativa.

6 - CAMPOS, Maria Malta e ROSEMBERG, Fúlvia. **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. 6.ed. Brasília: MEC/SEB/COEDI. 2009.

7 - BRASIL, MEC/SEB. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Brasília. 2009.

2 – MULTIPLICIDADE DE EXPERIÊNCIAS E LINGUAGENS

- 2.1. Crianças construindo sua autonomia;
- 2.2. Crianças relacionando-se com o ambiente natural e social;
- 2.3. Crianças tendo experiências agradáveis e saudáveis com o próprio corpo;
- 2.4. Crianças expressando-se por meio de diferentes linguagens plásticas, simbólicas, musicais e corporais;
- 2.5. Crianças tendo experiências agradáveis, variadas e estimulantes com a linguagem oral e escrita;
- 2.6. Crianças reconhecendo suas identidades e valorizando as diferenças e a cooperação.

3 – INTERAÇÕES

- 3.1. Respeito à dignidade das crianças;
- 3.2. Respeito ao ritmo das crianças;
- 3.3. Respeito à identidade, desejos e interesses das crianças;
- 3.4. Respeito às ideias, conquistas e produções das crianças;
- 3.5. Interação entre crianças e crianças.

4 – PROMOÇÃO DA SAÚDE

- 4.1. Responsabilidade pela alimentação saudável das crianças;
- 4.2. Limpeza, salubridade e conforto;
- 4.3. Segurança.

5 – ESPAÇOS, MATERIAIS E MOBILIÁRIOS

- 5.1. Espaços e mobiliários que favorecem as experiências das crianças;
- 5.2. Materiais variados e acessíveis às crianças;
- 5.3. Espaços, materiais e mobiliários para responder aos interesses e necessidades dos adultos.

6 – FORMAÇÃO E CONDIÇÕES DE TRABALHO DAS PROFESSORAS E DEMAIS PROFISSIONAIS

- 6.1. Formação inicial das professoras;
- 6.2. Formação continuada;
- 6.3. Condições de trabalho adequadas.

7 – COOPERAÇÃO E TROCA COM AS FAMÍLIAS E PARTICIPAÇÃO NA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL

- 7.1. Respeito e acolhimento;
- 7.2. Garantia do direito das famílias de acompanhar as vivências e produções das crianças;
- 7.3. Participação da instituição na rede de proteção dos direitos das crianças.

A transformação em realidade das políticas de atendimento da demanda em educação infantil com uma qualidade mínima passa, preliminarmente, por instrumentos próprios de controle e execução de despesas públicas, ou seja, pelas peças orçamentárias (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA). A correta adequação das políticas públicas por meio das peças orçamentárias possibilita ao respectivo ente governamental dispor de meios de gerenciamento e controle das despesas realizadas em educação.

As políticas públicas de educação devem ser planejadas e executadas de modo a superar os essenciais aspectos da legalidade e legitimidade. Devem ser previstas metas para os programas definidos de modo a buscar a *eficiência, economicidade, eficácia, efetividade e equidade*. Entende-se por estas metas:

1 – Eficiência – relação entre os bens e serviços gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados, em um determinado período de tempo;

2 – Economicidade – minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade;

3 – Eficácia – grau de alcance das metas programáticas, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados; podendo se dizer que é a relação entre objetivo e produto; se o produto atendeu o objetivo, a organização foi eficaz;

4 – Efetividade – relação entre os resultados alcançados (impactos/efeitos observados) e os objetivos (impactos/efeitos esperados) que motivaram a atuação institucional por meio de ação ou programa;

5 – Equidade – possibilidade das diferenças serem manifestadas e respeitadas sem discriminação; condição que favoreça o combate das práticas de subordinação ou de preconceito em relação às diferenças de gênero, políticas, étnicas, religiosas, culturais, de minorias, etc., tratando, portanto, os indivíduos com iguais necessidades e proporcionar tratamentos diferenciados a indivíduos com necessidades diferentes, objetivando a justiça social.

Infelizmente o Brasil não possui tradição em planejamento de políticas públicas. As ações governamentais são em boa parte casuísticas e descontinuadas nas trocas de governo. São em grande parte pautadas de acordo com as conveniências de cada gestor. A discricionariedade excede o razoável e muitos entes governamentais atuam em esferas que outros entes deveriam atuar, à revelia do estabelecimento de metas factíveis e sem que avaliações objetivas sejam realizadas, prejudicando a avaliação da *eficiência, economicidade, eficácia, efetividade e equidade* das ações públicas.

Também é comum o administrador público rotular como *gastos em educação* despesas pertencentes a outras pastas, como, por exemplo: *saúde, assistência social, transportes*, etc. Mesmo que associadas à educação, tais despesas não poderiam ser consideradas como tal. Os projetos complementares à Educação desenvolvidos pelas mencionadas pastas são indispensáveis e devem ser ampliados, mas não podem ser computados como gastos em educação, sob pena de permanecer um *inchaço* nos números apresentados com investimento em ensino. Assim, as indispensáveis atividades de transporte escolar, distribuição de uniformes, assistência odontológica, por exemplo, devem ser associadas aos orçamentos das respectivas secretarias e fundos, evitando onerar o orçamento das secretarias de educação e de serem consideradas no cômputo de gastos com ensino.

Importante se faz destacar o que a Constituição Federal estabeleceu no parágrafo único do art. 211, quanto ao *padrão mínimo de qualidade do ensino*, assegurando que este ocorrerá, inclusive, *mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios*.

O padrão de qualidade é assegurado, inclusive, pelo art. 206, inciso VII, da Constituição Federal (*O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios; [...] garantia de padrão de qualidade*). Da mesma forma, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei Federal n.º 9.394/96) estabeleceu *padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem*, nos termos do art. 4º, inciso IX e consoante estabelecido no art. 3º, inciso IX. O artigo 74 da LDB prevê para o *ensino fundamental* que será estabelecido *padrão mínimo de oportunidades educacionais [...], baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade*, preconizando, ainda, que o *custo mínimo* será calculado pela União ao final de cada ano.

O Plano Nacional de Educação de 2001/2010, de que tratou a Lei Federal n.º 10.172/01, expôs em várias metas o estabelecimento de padrões qualitativos mínimos, inclusive quanto à educação infantil. A Lei Federal n.º 11.494/07 que instituiu o FUNDEB, também criou a *Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade*, prevendo em seu artigo 13, inciso I, como atribuição anual da referida Comissão, a especificação das *ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica*, considerando a *correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep*. O art. 30 da Lei Federal n.º 11.494/07 prevê que o Ministério da Educação deve estabelecer valor de referência do custo mínimo por aluno, objetivando assegurar padrão mínimo de qualidade do ensino.

De acordo com o relatório de pesquisa da UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (ano base 2009)⁸, publicado em fevereiro de 2012, apesar dos dispositivos da lei do FUNDEB ainda não estarem sendo cumpridos, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação aprovou, em 5 de maio de 2010, o Parecer n.º 8/ 2010 (competência dada pela Lei Federal n.º 4.024/61, com a redação dada pela Lei Federal n.º 9.131/95, art. 9º, §1º, alíneas **a**, **b** e **g**), que trata de padrões mínimos de qualidade, incorporando o estudo do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, de forma, ainda, a estabelecer normas para a aplicação do art. 4º, inciso IX, da Lei Federal n.º 9.394/96 (LDB). O Conselho Nacional de Educação, por meio do Parecer n.º 8, de 05 de maio de 2010⁹, estipulou premissas para cálculo do Custo Aluno Qualidade inicial – CAQi, permitindo estimar o custo de implantação de unidades de atendimento à educação pelos entes governamentais nos moldes estabelecidos.

8 - UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. **Relatório de pesquisa Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros – Ano base: 2009**. Brasília. 2012.

9 - Conselho Nacional de Educação – CNE. Parecer n.º 8, de 05 de maio de 2010.

4 – O atendimento da educação infantil pelos municípios brasileiros

Adriana Reis¹⁰, baseada nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, informa que a educação brasileira atendia somente 33% (trinta e três por cento) das crianças entre zero e seis anos em 2003 (todos os anos da educação infantil e o primeiro ano do ensino fundamental – antiga classe de alfabetização). O Censo Escolar de 2003 expôs ainda que no país apenas 10,6% de crianças entre zero e três anos frequentavam a creche. A estatística revelou, ainda, que o número de excluídos do universo escolar nessa faixa etária alcançaria 11 (onze) milhões de indivíduos. Entre quatro e seis anos de idade, estimava-se que 30% (trinta por cento) das crianças (cerca de três milhões) estariam fora da escola.

Por outro lado, atualmente pode-se observar a atuação rotineira em outros níveis de ensino por parte dos entes municipais, como, por exemplo, no ensino superior, ou mesmo priorizando extensivamente outras políticas públicas menos importantes, como, por exemplo, na contratação de shows de cantores e artistas de grande e saturada exposição na mídia, sem que a educação básica (educação infantil aí inserida e com percentual relevante de não atendimento) esteja plenamente atendida na forma que preconiza o art. 11, inciso V, da LDB, ou sem que haja um estudo pormenorizado acerca da demanda local por educação básica, principalmente no que diz respeito à disponibilização de um número mínimo de vagas necessárias ao atendimento de creches e pré-escolas. Vital Didonet¹¹ menciona que em *uma análise dos orçamentos, tanto da União quanto de Estados e municípios, é capaz de provocar surpresas quando se descobre investimentos de vulto em coisas que poderiam ser postergadas, o que, numa perspectiva ética de respeito aos direitos sociais, deveria ser evitado.*

10 - REIS, Adriana. **Educação Infantil é prioridade - Municípios viram referência ao criar metas e prazos para universalizar o acesso à primeira etapa da Educação Básica e melhorar a qualidade do ensino.** Revista Nova Escola. Editora Abril. ago 2007. Disponível em: <<http://revistaescola.abril.com.br/politicas-publicas/legislacao/eduacao-infantil-prioridade-425468.shtml>> Acesso em: 04 dez. 2011.

11 - DIDONET, Vital. Creche: a que veio, para onde vai. *in*: **Educação Infantil: a creche, um bom começo.** Em Aberto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. v 18, n. 73. Brasília, 2001. p.11-28.

Um estudo promovido pelo Banco Mundial e pelo IPEA (2001)¹² constatou taxas econômicas positivas de retorno para o investimento em educação infantil. Foram consideradas 20.000 (vinte mil) pessoas residentes em 5.000 (cinco mil) domicílios das regiões Sudoeste e Nordeste do Brasil. Como resultado, verificou-se que a frequência à pré-escola teve impacto positivo sobre a média de anos de escolarização alcançados pelos participantes. Para cada ano adicional de pré-escola frequentado, houve um aumento de meio ano de escolarização posterior e uma redução de 3 (três) a 5 (cinco) por cento na taxa de repetência. Além disso, a frequência à pré-escola também apresentou impacto positivo sobre a probabilidade de completar determinada série escolar em determinado tempo.

O referido estudo destacou um dado alarmante à época de que *bolsas de estudo para pré-escola vão inteiramente para famílias da metade mais rica da população, e até as pré-escolas particulares, de baixo custo, atendem à metade mais rica.*

A não disponibilização de vagas para a educação infantil sem sombra de dúvidas é um fator preponderante para a perpetuação da miséria e da desigualdade social. Sobre este ponto, indispensável se faz citar a pesquisa elaborada pelo *Centro de Políticas Sociais* vinculado ao *Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas*, intitulada *Educação da Primeira Infância*, realizada em 5.500 (cinco mil e quinhentos) municípios do país em dezembro de 2005¹³, que destacou, em linhas gerais, que a ausência de investimentos em educação infantil gera graves consequências para a sociedade.

12 - WORLD BANK. **Brazil Early Child Development: a focus on the impact of preschools.** Report n.º 22841-BR. 2001. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/10/12/000094946_0110030400452/Rendered/PDF/multi0page.pdf>. Acesso em 06 de mar. 2012.

13 - NERI, Marcelo; CUNHA, Flávio; e HECKMAN, James. **A Educação da Primeira Infância.** Centro de Políticas Sociais vinculado ao Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas. 2005. Disponível em: <<http://www4.fgv.br/cps/simulador/infantil/index.htm>>. Acesso em 04 de dez 2011.

Os coordenadores e expositores do referido estudo, Marcelo Cortes Néri, Flávio Cunha e James Heckman (prêmio Nobel de Economia), afirmaram que as crianças que tiveram oportunidade de frequentar a escola na primeira infância (até os seis anos) apresentam menor risco no seu pleno desenvolvimento e, na idade adulta, obtém *renda mais e alta e probabilidades mais baixas de prisão e gravidez precoce*, além de *menor dependência dos programas de transferência de renda* do Poder Público.

Os referidos pesquisadores defendem que *a educação na primeira infância constitui provavelmente o melhor investimento social existente e quanto mais baixa for a idade do investimento educacional recebido mais alto é o retorno recebido pelo indivíduo e pela sociedade*. Acrescentam que *até os dez anos de idade, a maior parte das habilidades cognitivas é formada, condicionando a capacidade de ensino e trabalho por todo o ciclo de vida das pessoas*.

As pesquisas de Heckman, Cunha *et all* revelam que nesta fase da vida (educação infantil) *os retornos do investimento são os maiores encontrados em relação a qualquer faixa etária, dominando aqueles realizados em qualquer outra fase do ciclo de vida em termos de ganho de capacidades cognitivas que vão determinar a produtividade e o bem estar futuro das pessoas quando adultas*.

Nos municípios brasileiros, o atendimento da demanda por creches está longe de ser atingido. Vejamos o caso do município que possui a maior arrecadação do país. Recentemente, em entrevista dada pelo Secretário Municipal de Educação de São Paulo, Alexandre Schneider, ao Portal Aprendiz¹⁴, verificou-se que o município de São Paulo planejava o atendimento de apenas 12% (doze por cento) da demanda de creches.

14 - LUÍSE, Desirée e RIBEIRO, Raiana. **Entrevista com Alexandre Schneider, Secretário Municipal de Educação de São Paulo**, Portal Aprendiz. 04 out. 2011. Disponível em: <http://portal.aprendiz.uol.com.br/2011/10/04/municipio-de-sao-paulo-promete-atender-apenas-12-da-demanda-de-creches>. Acesso em: 10 mar. 2012.

Uma questão, portanto, surge: as despesas com educação infantil podem ser escolhidas por políticas públicas (discricionárias) ou devem ser atendidas como obrigação constitucional? Não parece ser razoável a escolha do administrador público municipal, fundamentado na discricionariedade, de atender demandas menos prioritárias que a obrigação constitucional da educação básica (executar outras despesas sem que haja o pleno atendimento da demanda em educação infantil), tais como: cobertura de transporte escolar universitário e concessão de ajuda de custo/bolsas para alunos de ensino superior; contratação de shows; dispêndio em gastos com publicidade governamental (exceto os casos de divulgação de campanhas de interesse público, tais como: vacinação, calendário escolar, alertas da defesa civil, publicação de atos oficiais, etc.); entre outras.

Ocorre que o não atendimento prioritário à demanda em educação infantil não exorbita apenas a razoabilidade, mas fere a Constituição Federal e normas federais que tratam sobre a matéria. A Constituição Federal (art. 206, inciso VII) passou a estabelecer que todo cidadão, independentemente do município em que resida ou em qual rede escolar estude, deve ter direito a uma educação com garantia de padrão de qualidade. O Estado deve garantir a educação infantil em creche e pré-escola às crianças até cinco anos de idade. É dever do poder público. É um direito da criança.

O não atendimento da demanda educacional por meio de creches afronta os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, haja vista dar as costas aos municípios que necessitam de tal serviço básico, tendo em vista o disposto no art. 3º, incisos I, II e III da Constituição Federal. À criança, tal como ao adolescente é assegurado *o acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência*, consoante reza o disposto no art. 53, inciso V, da Lei Federal n.º 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente). O Estatuto da Criança e do Adolescente ainda prevê *ações de responsabilidade por ofensas aos direitos assegurados à criança e ao adolescente quando do não atendimento da demanda de educação infantil*.

O município não pode negar ao cidadão local os direitos sociais à *educação* e à *infância* e à *assistência aos desamparados*, haja vista se encontrarem garantidos no *caput* do art. 6º da Constituição Federal. O §2º do art. 211 da Constituição Federal define como prioridade que os municípios atendam o *ensino fundamental* e a *educação infantil*. Ademais, os municípios não podem atuar em outra esfera de ensino se não *estiverem atendidas plenamente as necessidades da sua área de competência*, consoante reza o art. 11, inciso V, da Lei Federal n.º 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação). Portanto, não basta apenas a aplicação do percentual mínimo estabelecido na Constituição Federal de 25% (vinte e cinco por cento) das receitas de impostos (art. 212), mas o atendimento pleno em quantidade de vagas e na qualidade do atendimento.

A educação infantil deve ser oferecida a todos que dela demandar, ou seja, em quantidade adequada, bem como com todos os requisitos por meio dos quais as crianças possam desenvolver seu aprendizado e seu pleno desenvolvimento, ou seja, com qualidade mínima medida por indicadores pré-estabelecidos. O atendimento deve ser completo, inclusive com disponibilização, por meio de programas suplementares, de incentivos mediante fornecimento satisfatório de material didático escolar, transporte escolar, alimentação e assistência à saúde, nos termos do disposto no art. 208, inciso VII, da Constituição Federal.

O poder público não por negar vagas para atendimento da educação infantil. Sobre o tema, citamos, oportunamente, o Acórdão do Supremo Tribunal Federal acerca do RE 436996/SP¹⁵, sendo relator o Ministro Celso de Mello, que sintetiza a obrigatoriedade do ente municipal em atender a demanda da educação infantil:

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - RECURSO IMPROVIDO. - A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em conseqüência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças de zero a seis anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. - Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. - Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à "reserva do possível". Doutrina

15 - MELLO, Celso de. Acórdão do Supremo Tribunal Federal acerca do RE 436996/SP. Informativo STF n.º 407, de 24 de out. a 4 de nov. 2005.

A referida decisão também expõe a legitimidade do Poder Judiciário, em caráter excepcional, de determinar que sejam realizadas pelos órgãos estatais inadimplentes as políticas públicas definidas pela Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal expõe claramente a obrigação constitucional do Poder Público em disponibilizar vagas em creches a quem demanda por elas. O atendimento da educação infantil *não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública. Assim, os Municípios não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado, representando fator de limitação da discricionariedade político administrativa.* A Suprema Corte enuncia que os entes municipais *cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social.*

A função administrativa consiste, portanto, em um dever-poder, no qual alguém se encontra investido para satisfazer certas finalidades a bem do interesse público. De tal sorte, edita atos gerais ou individuais, preponderantemente sob a égide do direito público. Tais atos cabem controle pelo Legislativo, com o auxílio (no sentido de cooperação, nunca de subordinação) dos Tribunais de Contas, e pelo Judiciário, haja vista ser a inafastabilidade do controle jurisdicional a tônica do Estado de Direito.

Todo e qualquer ato administrativo causador ou potencialmente gerador de lesão a direito está sujeito à apreciação do Poder Judiciário, incluindo todos aqueles resultantes da aplicação de normas que contêm conceitos indeterminados e de atos discricionários, consoante se depreende do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

Segundo Germana de Oliveira Moraes¹⁶, incumbe ao juiz, ao examinar a juridicidade da atuação administrativa não vinculada, superar as seguintes etapas: 1º) *extrair do sistema constitucional os critérios de controle jurisdicional*; 2º) *fixar as fronteiras da sindicabilidade judicial da atividade administrativa não vinculada*; 3º) *ditar as consequências de sua atuação revisora*.

A não atuação dos Poderes Executivo e Legislativo é revelada nesses casos de não disponibilização de vagas em creches. Infelizmente o Poder Judiciário é obrigado a intervir nesse processo, pois não há outra saída perante o descumprimento, *em caráter mandatório*, dos *encargos políticos-jurídicos* por parte do administrador público, sob pena de comprometimento *com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional*. É um caso de exceção, mas de justiça e de garantia que o cidadão não será condenado em seu futuro mediante o Poder Público negar um direito básico quando da execução das políticas públicas.

5 – Conclusão

A educação no Brasil, por mais que se tenha avançado em organização e na alocação de recursos no decorrer dos últimos quinze anos, está longe de alcançar níveis razoáveis de atendimento, tanto na qualidade como na quantidade de vagas oferecidas. Não bastam somente os recursos. Faz-se necessário o cumprimento de metas quantitativas e qualitativas em oferecimento de vagas para a população, bem como consequente e tempestiva avaliação pelos governos e pela sociedade dos serviços prestados e dos serviços não oferecidos.

16 - MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da Administração Pública**. São Paulo, SP. Dialética, 1999, pág 193.

Os gastos mínimos em educação fixados hoje pela Constituição Federal em 25% (vinte e cinco por cento) das receitas de impostos não é e não pode ser o único nem o principal meio de saber que o gestor está cumprindo seu dever perante a educação. O problema reside em saber se tais gastos estão garantindo em quantidade de vagas e em qualidade do ensino o pleno atendimento da educação básica por parte dos municípios, e, por conseguinte, da educação infantil e das necessidades de vagas em creche.

Faz-se necessária não só a fixação de metas, mas o comprometimento de todos os entes governamentais em alcançá-las. São necessários mecanismos reais e factíveis de acompanhamento não só governamental, mas instrumentos efetivos de participação e decisão da sociedade, para que os objetivos planejados sejam conquistados. São necessários, inclusive, meios mais eficientes e de obstrução de maus gestores, de modo que os recursos não sejam desviados para outros programas não prioritários sem que a educação básica esteja plenamente atendida, instrumentos estes concomitantes e não a *posteriori*, haja vista que o estrago causado pelo não atendimento da demanda não haveria como ser corrigido ou indenizado, tal como um paciente que necessita de um procedimento e este não é feito, sendo determinante do consequente falecimento.

O atendimento pleno da educação básica é urgente. Um país não consegue formar bons profissionais técnicos ou de nível superior mediante uma insuficiência e precariedade crônica a que estão relegados o ensino fundamental e, principalmente, a educação infantil. Os esforços deveriam ser concentrados na educação básica, a começar pela educação infantil, principalmente no atendimento por meio de creches.

As famílias mais desfavorecidas economicamente estão, sem dúvidas, em maior risco de não lograr êxito na formação de seus filhos. A creche, como sabemos, está a acompanhar a criança e sua família em suas necessidades assistencial, educacional e política. Dessas famílias não há como se esperar que seja comprada a educação, pois não há dinheiro para tanto. Um sistema governamental lastreado em pesada carga tributária deve oferecer tal essencial serviço de forma plena. Não há mais como condenar gerações futuras a frustrações econômicas, sociológicas, científica e em âmbito de justiça social. Trata-se, na verdade, de investimento imprescindível e inadiável.

A sociedade deveria se mobilizar por todos os meios disponíveis para mudar tal quadro e exigir uma atitude direta de cumprimento de dever pelo poder público. Não se pode aceitar que governos sejam omissos, morosos, ineficazes e não efetivos no atendimento das políticas públicas, principalmente as relacionadas à educação infantil.

Não há cidadania sem o controle social e sem a participação mais direta possível do cidadão na condução das políticas públicas. Não há como desejar eficiência e efetividade no controle sem que haja participação ampla da sociedade. Afinal quem pode julgar algo com conhecimento de causa é o próprio cidadão. Sem a participação do cidadão, as formas de controle pairam sobre o abstrato e pela inadequação, por mais que se busque pesar todos modernos critérios de avaliação e melhores técnicas de gerência e controle.

Falar em cidadania sem o controle social é desejar algo sem que haja meios. Neste cenário, as Cortes de Contas e o Ministério Público devem avançar como ferramentas do controle social, com divulgação ampla de suas ações e planejamentos e capacitação da sociedade, para que o cidadão, por sua vez, exerça diretamente a cobrança dos seus direitos. Há ainda um amplo campo a ser explorado mediante disponibilização de ferramentas à sociedade para exercício da cidadania, além da capacitação da mesma. Sem a capacitação e participação ampla da sociedade não há como falar em controle adequado, eficiente, econômico, eficaz, efetivo e equitativo dos recursos destinados à educação.

A educação infantil é um direito social da criança. É a primeira formação e, segundo educadores, a que mais tem influência sobre o desenvolvimento do ser humano. É uma forma de possibilitar a plena formação do cidadão. Ao administrador público não é dada a opção de não atender esta obrigação constitucional e nem oferecida a discricionariedade de preterir o investimento em educação infantil para custear outros gastos que não sejam prioritários em detrimento desta.

6 – Bibliografia

1 – NERI, Marcelo; CUNHA, Flávio; e HECKMAN, James. A Educação da Primeira Infância. Centro de Políticas Sociais vinculado ao Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas. 2005. Disponível em: <<http://www4.fgv.br/cps/simulador/infantil/index.htm>>. Acesso em: 04 de dez 2011.

2 – WORLD BANK. Brazil Early Child Development: a focus on the impact of preschools. Report n.º 22841-BR. 2001. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/10/12/000094946_0110030400452/Rendered/PDF/multi0page.pdf>. Acesso em 06 de mar. 2012.

3 – BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto/Secretaria de Educação Fundamental. Referencial curricular nacional para a educação infantil. MEC/SEF, Brasília. 1998. 3v.

4 – PASCHOAL, Jaqueline Delgado e MACHADO, Maria Cristina Gomes. **A História da Educação Infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional**. Revista HISTEDBR *Online*. Campinas, SP. n.33, p.78-95. mar.2009. ISSN: 1676-2584.

5 – ARAÚJO, Aloísio. **Depois de 4 anos, a escola não recupera mais**. *O Globo*, mai. 2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/blogs/educacao/posts/2009/12/15/depois-de-4-anos-escola-nao-recupera-mais-250279.asp>>. Acesso em: 26 jan. 2012.

6 – CAMPOS, Maria Malta e ROSEMBERG, Fúlvia. **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. 6.ed. Brasília: MEC/SEB/COEDI. 2009.

7 – BRASIL, MEC/SEB. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Brasília. 2009.

8 – UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. **Relatório de pesquisa Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros – Ano base: 2009**. Brasília. 2012.

9 – Conselho Nacional de Educação – CNE. Parecer n.º 8, de 05 de maio de 2010.

10 – REIS, Adriana. **Educação Infantil é prioridade - Municípios viram referência ao criar metas e prazos para universalizar o acesso à primeira etapa da Educação Básica e melhorar a qualidade do ensino**. Revista Nova Escola. Editora Abril. ago 2007. Disponível em: <<http://revistaescola.abril.com.br/politicas-publicas/legislacao/educacao-infantil-prioridade-425468.shtml>> Acesso em: 04 dez. 2011.

11 – DIDONET, Vital. Creche: a que veio, para onde vai. *in*: **Educação Infantil: a creche, um bom começo**. Em Aberto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. v 18, n. 73. Brasília, 2001. p.11-28.

12 – LUÍSE, Desirée e RIBEIRO, Raiana. **Entrevista com Alexandre Schneider, Secretário Municipal de Educação de São Paulo**, Portal Aprendiz. 04 out. 2011. Disponível em: <http://portal.aprendiz.uol.com.br/2011/10/04/municipio-de-sao-paulo-promete-atender-apenas-12-da-demanda-de-creches>. Acesso em: 10 mar. 2012.

13 – MELLO, Celso de. **Acórdão do Supremo Tribunal Federal acerca do RE 436996/SP**. Informativo STF n.º 407, de 24 de out. a 4 de nov. 2005.

14 – MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da Administração Pública**. São Paulo, SP. Dialética, 1999, pág 193.